

LA CAPTURA DEL ESTADO

- El paro del Registro Civil es una muestra más del creciente proceso de captura del Estado por parte de funcionarios y trabajadores de empresas públicas, por cuanto la situación laboral de éstos es indudablemente superior a la de la gran mayoría de los trabajadores del país.
- El gobierno se ha visto obligado a responder a esta paralización ilegal reemplazando a los funcionarios, en forma contradictoria al discurso del proyecto de Reforma Laboral. En el intertanto, se hace patente el costo que tendrá el fin del reemplazo para el país.
- Con una mirada hacia adelante, es vital recuperar el respeto al Estado de Derecho. La señal de no cumplimiento de la legislación por parte del Ejecutivo es nefasta. Se hace necesario también, avanzar en la modernización de los servicios públicos.

PRINCIPIO LYD:

*El gobierno
de las leyes
por sobre el
de los
hombres.*

Ha transcurrido ya un mes desde el inicio del paro ilegal de funcionarios del Servicio de Registro Civil e Identificación, iniciado el 29 de septiembre pasado. El fundamento sería el incumplimiento en el pago por parte del Gobierno de un supuesto bono acordado en agosto de 2014 con el ex Ministro de Justicia, José Antonio Gómez.

Se estima que hasta la fecha se acumulan casi dos millones de trámites pendientes, con el consecuente costo para los usuarios, quienes han debido hacer filas infructuosas día y noche para ser atendidos, bien sea para inscribir defunciones, solicitar certificados, renovar pasaportes o cédulas de identidad, inscribir transferencias de vehículos, etc.

Durante la mayor parte de esta semana se suspendieron los turnos éticos de atención de público por parte de los funcionarios del Registro Civil y ya han tenido lugar movilizaciones de apoyo a esta paralización por parte de la ANEF, lo que evidencia un serio problema de captura, y la vulneración evidente y creciente del Estado de Derecho en nuestro país, considerando que estas movilizaciones están fuera de la legislación.

Frente a estos hechos, el Gobierno ha diseñado un plan de contingencia con otros funcionarios y otras reparticiones públicas, pero que no implican soluciones definitivas al conflicto que se inicia a propósito de esta paralización, y que además, soslayan sus graves consecuencias.

PRINCIPALES IMPLICANCIAS

1.- Responsabilidad administrativa y civil latente

Una de las implicancias que trae aparejada esta paralización dice relación con cómo el Estado, por medio del Ejecutivo, hace cumplir sus propias leyes, toda vez que una paralización de un servicio público no tiene sustento legal ni constitucional. Parlamentarios y figuras políticas de la Nueva Mayoría, que durante el Gobierno anterior dieron su apoyo explícito a estas movilizaciones, se ven ahora enfrentados a lo costoso que puede ser ignorar el respeto irrestricto al Estado de Derecho, motivados por intereses políticos de corto plazo.

La revisión del Estatuto Administrativo, cuerpo normativo que rige a estos funcionarios públicos, evidencia la ilegalidad de estas paralizaciones y de la respuesta que ha generado en las autoridades. Este cuerpo legal obliga a los funcionarios a "desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua (...)". Además, les prohíbe expresamente, entre otras cosas, dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales que afecten el normal funcionamiento de los organismos públicos.

Así las cosas, considerando que esta paralización de funcionarios está prohibida por ley, llama la atención que la autoridad no haya tomado de manera enérgica y desde un comienzo la medida de instruir los correspondientes sumarios y proceder con la mayor celeridad a hacer efectiva la responsabilidad administrativa que pesa sobre ellos, y en ciertos casos, a poner término a los contratos vigentes.

Por el contrario, en esta oportunidad y en anteriores se ha tendido a ignorar lo estipulado en la legislación, y de hecho, los funcionarios públicos han obtenido beneficios evidentes de este tipo de paralizaciones ilegales, o de amenazas de hacerlas efectivas. Sin ir más lejos, un reciente estudio del medio electrónico "El Líbero" determinó que durante este año el Gobierno ha cedido a las presiones de funcionarios, con un gasto adicional de recursos (dejando fuera el bono Banco Estado) de \$ 75 mil millones. Es evidente, entonces, que se han puesto los incentivos para que se generen situaciones como la actual. Estamos finalmente frente a un proceso de captura del Estado y de las empresas públicas por parte de funcionarios y trabajadores, que se está haciendo insostenible en una coyuntura de escasez de recursos. Esto, porque no se están resolviendo problemas de precariedad laboral, ya que en promedio las condiciones laborales de los trabajadores públicos son mejores a las del resto de los trabajadores, tanto en términos de remuneraciones como de estabilidad laboral y beneficios adicionales.

Frente a este tipo de situaciones en que existe una paralización prolongada de funciones públicas de trascendencia social, se hace urgente reflexionar acerca de los límites que debieran tener las huelgas o las paralizaciones.

De hecho, utilizando la información de Gobierno Transparente, el sueldo promedio ponderado en el Registro Civil es de \$ 1.128.600, más de dos veces el promedio a nivel nacional. El rango de sueldos tampoco es muy amplio, fluctuando entre \$ 407.558 para un auxiliar hasta \$ 3.736.985 para el jefe superior. Si se considera además que los funcionarios públicos han recibido, en general, condiciones bastante favorables de reajustes anuales y de aumento de beneficios durante un período prolongado, no parece ser una situación grave de precariedad laboral la motivación detrás de estos paros y huelgas ilegales.

LAS PARALIZACIONES ILEGALES HAN SIDO BENEFICIOSAS PARA LOS FUNCIONARIOS

Cuadro N° 1: Conflictos laborales recientes en el Gobierno Central

Fecha	Gremio	Tipo de Paralización	Acuerdo con el Gobierno
jul-15	Médicos	No hubo	55.000.000.000
sep-15	Dentistas y farmaceúticos	Amenazas	10.000.000.000
sep-15	Aeronáutica civil	3 días	Hoja de ruta de cambios
sep-15	SENAME	15 días	8.200.000.000
oct-15	JUNJI	1 día	1.700.000.000
oct-15	Gerdarmería	3 días	Ascensos en escalafones y aumento de planta
oct-15	Registro Civil	1 mes	Sin acuerdo

Fuente: El Líbero.

2.- Externalidades sociales de las paralizaciones

Frente a este tipo de situaciones en que existe una paralización prolongada de funciones públicas de gran trascendencia social, se hace urgente reflexionar acerca de los límites que debieran tener las huelgas o las paralizaciones.

Por cierto, ante ejemplos como el del Registro Civil vemos cómo los conflictos laborales no se circunscriben sólo a los límites de las relaciones funcionario-autoridad administrativa, sino que presentan externalidades sociales de las que debemos hacernos cargo. Paralizaciones de servicios públicos y de ciertas empresas o servicios causan daños de gran consideración a los ciudadanos en su conjunto, quienes se ven expuestos a sufrir inconvenientes, perjuicios e incluso, daños irreparables producto de estas acciones. Así, encontramos casos de trabajadores que no pueden cobrar cheques, finiquitos, personas que no pueden viajar por falta de documentación, personas que no pueden concluir tramitación de posesiones efectivas testadas, renovar carnet de identidad, inscribir transferencias de vehículos, inscribir defunciones y nacimientos, etc.

Ante estas paralizaciones ilegales se da un escenario de huelga de facto en que se ha privilegiado una expresión de huelga (ilegal) de los funcionarios públicos por sobre los derechos del resto de usuarios y ciudadanos que se ven vulnerados, cuestión que debe ser asumida por las autoridades judiciales y administrativas asegurando la debida protección a los afectados. Más grave aún, estas necesidades surgen de disposiciones y regulaciones legales que definen la demanda por los servicios que presta el Registro Civil, además de otorgarle el poder monopólico, sin ofrecer a los consumidores estándares de servicio mínimos. Por otra parte, el derecho a huelga de los funcionarios públicos no es una práctica habitual en la mayoría de países. Utilizando los datos del Amsterdam Institute for Advanced labour Studies (AIAS), de un total de 48 países, sólo en dos se permite la huelga de empleados públicos, Rumania y Reino Unido, y éste último introduciría modificaciones legales al respecto para limitarla. En 21 países se permite con restricciones (Chile cae en esta categoría en esa base de datos) y se prohíbe en 25, incluidos dentro de estos últimos todos los países asiáticos.

SÓLO REINO UNIDO Y RUMANIA PERMITEN HUELGA DE EMPLEADOS PÚBLICOS

Cuadro N° 2: Posibilidad de Huelga en el Sector Público

No se permite	Se permite con restricciones	Se permite
Alemania	Brasil	Reino Unido
Australia	Canadá	Rumania
Austria	Chile	
Bélgica	Chipre	
Bulgaria	España	
China	Finlandia	
Dinamarca	Francia	
Eslovaquia	Grecia	
Estonia	Holanda	
Filipinas	Hungría	
India	Irlanda	
Indonesia	Italia	
Islandia	Lituania	
Israel	Malta	
Japón	Nueva Zelanda	
Korea	Portugal	
Latvia	Rep.Checa	
Luxemburgo	Rusia	
Malasia	Sudáfrica	
México	Suecia	
Noruega		
Singapur		
Suiza		
Turquía		
USA		

Fuente: Base de datos AIAS, que clasifica a los países entre 0 y 3, de acuerdo a la posibilidad de hacer huelga.

3.- Reemplazo de trabajadores

Frente a una huelga de facto como la comentada, que implica una paralización total de los servicios y ocupación ilegal de recintos y equipos públicos -impidiendo también los turnos éticos- el administrador correspondiente debe tomar medidas necesarias para asegurar la continuidad y regularidad de los servicios que por ley está obligado a prestar a los ciudadanos. Entre éstos, formar y mantener actualizados una serie de registros como son nacimiento, defunción, matrimonio, condenas, etc, otorgar certificados y documentos oficiales y celebrar matrimonios.

Así las cosas, frente al plan de contingencia llevado a cabo por el Gobierno, que implica, entre otras cosas, reemplazar con funcionarios de otras reparticiones públicas y utilizar otras dependencias públicas e instaurar módulos móviles, nos encontramos con la necesidad del reemplazo como mecanismo paleativo de paralización de funciones.

Lo anterior resulta ser contradictorio con el proyecto de ley de Reforma Laboral, que prohíbe todo tipo de reemplazo interno y externo de trabajadores durante una huelga legal respecto de trabajadores regidos por el Código del Trabajo, con el fin defendido por el mismo Ejecutivo de asegurar una "huelga efectiva". Sin embargo, respecto de los funcionarios públicos, pese a no existir técnicamente huelga, frente a un serio problema de la ciudadanía, el Gobierno se ve obligado a implementar lo que podría ser considerado reemplazo externo, ya que no se efectúa con funcionarios del Servicio.

El que se trate de un servicio monopólico prestado por el sector público no parece una justificación suficiente, ya que existen numerosos servicios prestados por empresas privadas que son tanto o más cruciales que los que entrega el Registro Civil. Piénsese en servicios financieros, de transporte, de salud, alimenticios, etc, o incluso bienes y servicios que no tienen que ver directamente con necesidades esenciales, pero que son proveedores en cadenas productivas crecientemente complejas. En definitiva, la evidencia empírica de los últimos meses en nuestro país se ha encargado de mostrar los graves problemas que genera el no reemplazo en la huelga.

Así las cosas, el reemplazo como mecanismo para asegurar el respeto y la protección de los consumidores es un tema pendiente, no tratado en la Reforma Laboral y de la cual debemos hacernos cargo, más considerando la forma en que este Gobierno ha enfrentado el conflicto con el Registro Civil.

4.- Modernización del Servicio

El Servicio de Registro Civil ha estado durante los últimos 10 años involucrado en un sinnúmero de movilizaciones y paralizaciones, que afectan significativamente a los usuarios de un servicio de vital importancia para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Una respuesta evidente a lo anterior es avanzar en su modernización utilizando los importantes avances en las tecnologías de la información. Así las cosas, debiese contemplarse la posibilidad de ampliar los mecanismos de automatización mediante plataformas electrónicas y licitación y externalización de ciertos servicios a entes privados. Si bien debe resguardarse todo lo relativo a información sensible, son muchos los trámites que se pueden seguir facilitando a través del uso de plataformas. De la misma forma, debe revisarse la demanda inducida de muchos certificados, y revisar su pertinencia como por ejemplo, el de nacimiento para entrar a un colegio por citar alguno, o en otros casos sustituirlo por registros al día que puedan validarse electrónicamente. Tras una revisión de los registros y certificados debiera estudiarse si respecto de los que siguen siendo necesarios se requiere una instancia central o se puede descentralizar o externalizar. En definitiva, hace falta cuestionarse la pertinencia de todos los documentos y certificados, así como de la forma en que el servicio se entrega, el uso acabado de las tecnologías y los sistemas modernos de verificación electrónica.

Lo anterior no sólo es válido para este servicio, sino en general para la administración pública, que ha pasado de ser un facilitador a un obstáculo para el desarrollo económico.